Économie numérique en Afrique

Enjeux juridiques, moyens de contrainte et coopération

Minata Sarr
Enseignante-chercheure en droit privé
Université numérique Cheikh Hamidou Kane
minata.sarr@unchk.edu.sn

How to cite this paper:
Sarr, M. (2024). Économie numérique en Afrique : enjeux juridiques, moyens de contrainte et coopération. *Global Africa*, (8), pp. 71-86
https://doi.org/10.57832/dejp-m165

Received: October 21, 2024
Accepted: November 3, 2024
Published: December 20, 2024

Résumé

Le numérique accélère la transformation des sociétés au niveau mondial et met l'Afrique face à des enjeux cruciaux.

Des efforts d'encadrement de l'économie numérique sur le continent existent tant au niveau continental avec l'Union africaine (UA) qu'au niveau communautaire par les communautés économiques régionales (CER), piliers de l'économie régionale, et d'autres organisations. Toutefois, des lacunes existent en termes de complétude et d'effectivité dans les réponses juridiques apportées, interrogeant le mode de gouvernance et de régulation de l'économie numérique. Cet article constate les efforts réalisés au niveau continental pour encadrer l'économie numérique, en souligne les insuffisances et appelle à tenir compte à la fois des enjeux globaux mais aussi, et surtout, des enjeux endogènes que seuls les Africains pourront résoudre eux-mêmes. En revisitant des théories juridiques telles que le positivisme et le naturalisme, l'article propose une « troisième voie » qui placerait les États et les décideurs comme maîtres d'œuvre d'un développement durable de l'économie numérique en Afrique qui utiliserait le droit comme levier pour, d'une part, garantir les droits fondamentaux et la protection des citoyens africains et, d'autre part, impulser un développement de l'innovation numérique et la création de valeurs à partir de l'Afrique.

Mots-clés

Economie numérique, enjeux juridiques, gouvernance et régulation, développement endogène, troisième voie (positivisme et naturalisme)

Introduction

L'humain, dans sa quête perpétuelle de satisfaction de ses besoins fondamentaux, a toujours été au cœur des révolutions technologiques qui ont façonné l'histoire. Chaque époque – de la révolution agricole aux révolutions industrielles[1] – a apporté des innovations ayant profondément transformé les structures sociales et économiques. Aujourd'hui, nous sommes au cœur d'une nouvelle révolution, celle du numérique. À la différence des précédentes, celle-ci est dynamique et s'amplifie au gré des nouvelles découvertes, entrainant une transformation numérique de la société. Les effets de celle-ci transcendent les frontières et sont plus ou moins fortement ressentis selon la partie du monde concernée. L'Afrique, en particulier, se trouve à un tournant critique dans cette nouvelle révolution (Schwab, 2017, p. 81), avec à la fois des perspectives remarquables et des défis considérables à relever (Ludik, 2018).

Pour bien appréhender l'économie numérique, nous nous prêtons à une tentative de définition basée sur les éléments qui la caractérisent ainsi que ses manifestations. D'abord, l'économie numérique fait intervenir les technologies de l'information et de la communication (TIC) qui connaissent elles-mêmes une évolution fulgurante avec des innovations de plus en plus sophistiquées. Fondements de l'économie numérique, les nouvelles technologies se sont développées dans la seconde moitié du XXe siècle avec une accélération sans précédent depuis plus d'une trentaine d'années. De plus, la convergence des nanotechnologies, biotechnologies, de l'informatique et des sciences cognitives (NBIC) facilite le développement de l'intelligence artificielle (IA), l'impression 3D, les technologies « blockchain » ou encore le « cloud computing » et la massification des données. En effet, « pour offrir un grand nombre de services, les technologies avancées utilisées s'appuient sur des opérations de collecte de données à grande échelle et sur de nouvelles formes de production comme l'IA, l'apprentissage automatique et la robotique avancée » (Razzano et al., 2020, p. 5). L'ensemble de ces avancées traduit un changement de paradigme qui se ressent au niveau global et affecte les rapports économiques mondiaux.

L'économie numérique tire en outre avantage du rétrécissement des frontières (économiques, géographiques ou politiques…), l'émergence de modèles économiques innovants. Les plateformes numériques et les services en ligne permettent à des acteurs économiques de toutes tailles de prospérer au sein de cette nouvelle économie globalisée. Ce rétrécissement des frontières favorise l'interconnexion des populations et des marchés et redessine les enjeux géostratégiques à l'échelle mondiale. En outre, dans cet écosystème, « deux phénomènes génèrent de nouveaux mécanismes de création de valeur : la mise en réseau du monde et la généralisation de sa mise en données » (Isaac, 2021). Cela a favorisé l'émergence de modèles économiques innovants qui visent à la fois un effet de réseau et un effet d'échelle. Ceux-ci déterminent ainsi les acteurs qui dominent le marché mondial de l'économie numérique, notamment avec la théorie du « winner takes all » ou « winner takes most » (Isaac, 2021).

Souvent assimilée au secteur des TIC, l'économie numérique transcende cette seule sphère. Elle renvoie à l'ensemble des activités économiques basées sur les TIC ou qui les intègre dans tout ou partie de ses chaînes de valeur. Elle implique une pluralité d'acteurs et ne laisse aucun domaine ou secteur d'activité en marge. De l'agriculture à la santé en passant par l'éducation, les industries culturelles et créatives ou encore les finances, elle s'intègre dans toutes les activités économiques et occupe une part importante dans l'économie mondiale. La conséquence est, qu'aujourd'hui, économie numérique et économie traditionnelle se juxtaposent et offrent des opportunités réelles malgré les menaces et risques à maîtriser. Cette juxtaposition n'est d'ailleurs que transitoire dans le sens où l'économie numérique et l'économie traditionnelle sont appelées à se confondre dès lors que les conditions nécessaires à l'effet de bascule seront réunies. Cela ne concerne pas spécifiquement l'Afrique mais le monde entier. Cette dynamique est amplement enclenchée dans le monde.

1 La machine à vapeur et l'électricité, ainsi que celle de l'information.

 https://doi.org/10.57832/dejp-m165

En témoigne l'évolution de la contribution de l'économie numérique sur le produit intérieur brut (PIB). Entre 2016 et 2022, le commerce électronique par les entreprises a augmenté de près de 60 % pour atteindre 27 000 milliards de dollars, avec une part de marché de 11 320 milliards de dollars pour les États-Unis, 5 007 milliards de dollars pour l'Europe, 4 490 milliards de dollars pour la Chine, 3 370 milliards de dollars pour le Japon, et 2 600 milliards répartis entre le reste du monde (UNSTAD, 2024). Le total du commerce électronique par les entreprises a représenté ainsi 75 % du PIB mondial. Cette tendance haussière peut s'observer également pour le Sud global. Selon les données de la Commission des Nations unies pour le commerce et le développement (Cnuced), « en 2023, les exportations de services pouvant être fournis numériquement par les économies en développement ont augmenté de 9 % et représentaient 46 % du total des exportations de services[2] ». Toutefois, ces opportunités s'accompagnent également de nouveaux défis notamment pour les États africains.

D'une part, la propriété des plateformes numériques ainsi que les flux économiques qu'elles génèrent, les infrastructures critiques ou encore les données sont souvent contrôlées par des entreprises privées, majoritairement situées dans des juridictions étrangères. Ce bouleversement dépasse une simple expansion technique et redéfinit les équilibres politiques, économiques et juridiques entre les États, les organisations internationales et les acteurs privés. À cet égard, le Nigeria (Asquith, 2022) et le Kenya (Asquith, 2024) comme d'autres États africains ont cherché à imposer des taxes sur les transactions numériques effectuées par des géants comme Google ou Amazon, mais ils se sont heurtés à des problèmes de mise en œuvre, reflétant ainsi la complexité de réglementer un environnement numérique globalisé. Au Sénégal, les services fournis par les plateformes numériques sont soumis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) depuis le 1er juillet 2024 (DGID, 2024), ce qui est directement ressenti par les usagers locaux. Le Maroc annonce quant à lui l'entrée en vigueur imminente de la facturation électronique, pour élargir l'assiette de la TVA recouvrée utilisant ainsi le numérique pour garantir une certaine transparence, l'authenticité et la fiabilité dans le paiement de l'impôt (Naoumi, 2024).

D'autre part, il peut être évoqué les défis énergétiques, de gouvernance et de stabilité politique, d'insuffisance d'infrastructures, de société et de talents. Selon le rapport 2024 de la Cnuced sur l'économie numérique, « les appareils numériques et les réseaux de TIC consomment de 6 à 12 % de l'électricité mondiale » (Cnuced, 2024). Sur le plan social, les répercussions nées des usages du numérique s'apprécient en termes de qualité des équipements, de contenus accessibles aux populations, du caractère addictif des réseaux sociaux, d'insuffisance du contrôle des contenus pouvant heurter la sensibilité de la population ou avoir un impact néfaste sur sa santé… Une réelle problématique de santé publique se pose en effet pour la jeune population africaine, où plus de 60 % a moins de 25 ans (Gouro, 2023). Le manque de contrôle des contenus numériques en ligne, associé à une consommation excessive, peut avoir des conséquences dévastatrices pour cette jeunesse.

Au regard des défis liés à l'économie numérique, une gouvernance adaptée à même de permettre au continent africain d'atteindre les objectifs de développement durable (ODD) et de l'Agenda 2063 devrait être envisagée. À cela s'ajoutent les défis réglementaires et de régulation notamment en matière de fiscalité des entreprises numériques, de cybersécurité, de flux de données et de protection des droits des citoyens et d'innovation.

Compte tenu de toutes ces considérations, l'économie numérique impose aux États africains et aux communautés au niveau régional ou continental de repenser les modes de gouvernance et de régulation des transformations qu'elle induit. Cela a nécessité la mise en place progressive sur le continent de cadres juridiques et stratégiques destinés à l'encadrer, en prenant en charge les problématiques liées aux communications électroniques, transactions électroniques, à la protection des données à caractère personnel et la régulation des données non personnelles, la sécurité des informations et des systèmes électroniques, la protection de l'innovation et le respect des droits de propriété intellectuelle, ou encore la protection du consommateur ou de l'utilisateur des technologies numériques. À ces différentes thématiques centrales et transversales s'ajoute l'encadrement juridique nécessaire aux applications du numérique dans divers domaines tels que la santé, l'éducation, l'agriculture, la culture, les services financiers…

2 Cnuced, infographies : https://unctadstat.unctad.org/fr-FR/Infographies.html (consulté le 18 oct. 2024).

Abordant tout ou partie des thématiques précédemment identifiées, des initiatives ont vu le jour en Afrique, tant au niveau régional avec l'UA, communautaire avec les CER[3], qu'au niveau national, pour accompagner la construction d'une économie numérique profitable aux Africains.

Néanmoins, la complexité de l'environnement juridique africain reste un frein. Plusieurs pays ont à la fois adhéré à différentes CER avec parfois des chevauchements dans leurs domaines de compétences, sans compter des cadres juridiques non harmonisés. Cette situation affecte l'effectivité des moyens de contrainte et crée ainsi une insécurité juridique dans les pays concernés. Toutefois, des progrès sont visibles, comme la création de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) qui s'efforce à faciliter le commerce intra-africain, y compris dans le domaine numérique (voir article de Assane Diankha dans ce numéro).

Pour saisir pleinement les opportunités, le droit peut constituer un levier essentiel pour impulser une dynamique conduisant à une économie numérique adaptée et qui promeut un développement durable en Afrique.

Il est essentiel de se demander si les mécanismes juridiques existants permettent d'apporter des réponses efficaces aux défis de l'économie numérique en Afrique. Les marchés communs peinent à fonctionner à cause de lacunes en digitalisation, infrastructures et sécurité, et d'une régulation souvent obsolète, auxquelles s'opposent parfois des résistances politiques. Il ne s'agit pas seulement de mettre à jour les législations, mais aussi de repositionner le droit pour favoriser un développement économique durable et profitable à tous. Avant l'avènement du numérique, la prévisibilité des règles juridiques ne posait en effet pas de difficultés majeures. Mais avec l'évolution constante du numérique, il convient d'adapter le mode de régulation et de gouvernance par le droit.

Pour appréhender ces enjeux juridiques, notre contribution analyse d'abord l'encadrement juridique actuel et ses mécanismes de contrainte (I), avant d'examiner, en termes de perspectives, comment l'intégration juridique peut favoriser une coopération renforcée pour y répondre (II).

La construction d'un cadre juridique : évolution et limites

Conscients de l'impact qu'un cadre juridique sur le numérique peut avoir sur la transformation numérique du continent et l'économie numérique en particulier, les décideurs africains se sont investis à différents niveaux pour mettre en place un tel cadre (A). Cette entreprise apporte des réponses encourageantes mais révèle également des limites qui freinent l'essor de l'économie numérique sur le continent (B).

État des initiatives en faveur d'un cadre juridique harmonisé

La nécessité d'encadrer le numérique afin de garantir la confiance des utilisateurs et la sécurité des biens, des services et des usagers est comprise au plus haut sommet sur le continent. L'UA, les CER et d'autres organisations, ainsi que la plupart des États membres, travaillent à établir un cadre juridique numérique harmonisé, en tenant compte des prérequis indispensables et des thématiques clés à couvrir pour amorcer une dynamique d'appropriation du numérique par les Africains. La transposition progressive de ces instruments juridiques en droit interne est une étape cruciale pour garantir leur effectivité et mieux appréhender comment les dispositifs mis en place répondent aux défis du numérique et aux exigences de développement durable sur le continent.

Avec l'adoption de la Convention de Malabo en 2014, l'UA a posé, bien que tard, un grand pas dans l'objectif ambitieux qu'elle s'est fixé, consistant à harmoniser les législations des États membres en matière de transactions électroniques, de protection des données et de cybersécurité.

3 L'Union africaine reconnaît huit CER comme piliers de l'intégration régionale en Afrique, à savoir : l'Union du Maghreb arabe (UMA), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (Comesa), la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (Ceeac), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao), l'Autorité intergouvernementale sur le développement (Igad), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

Cette convention, entrée en vigueur le 8 juin 2023[4], marque une étape importante dans l'harmonisation des cyberlégislations sur le continent (Diallo, 2024). Les initiatives à son actif portent également sur la mise en place de cadres stratégiques destinés essentiellement à surmonter les défis liés aux technologies émergentes. C'est le cas notamment de la stratégie de transformation numérique du continent (Union africaine, 2020) adoptée par l'UA en 2021, la stratégie de gouvernance des données adoptée en 2022 (Union africaine, 2022), ainsi que le pacte numérique africain (Union africaine, 2024a) plus récent, adopté lors de la 45e session ordinaire du conseil exécutif de l'UA tenue à Accra les 18 et 19 juillet 2024. L'ensemble de ces dispositifs stratégiques porte une grande partie sur la gouvernance et la régulation du numérique sur le continent.

En Afrique de l'Ouest, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) a adopté dès les années 2000 des textes sur les transactions électroniques, la protection des données personnelles ainsi que la cybersécurité. Ces textes visent à adapter le cadre juridique aux évolutions de la société du fait du numérique. De plus, un projet de révision de l'acte additionnel sur la protection des données à caractère personnel est annoncé. Un atelier a été tenu en ce sens par la commission de la Cedeao en juillet 2024 (Cedeao, 2024).

Au niveau de l'Afrique centrale, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (Ceeac) s'est également investie dans l'harmonisation du cadre juridique applicable au numérique en général. C'est le cas de la Communauté de développement d'Afrique australe (CDAA) avec trois lois types sur la cybercriminalité, la protection des données et les transactions électroniques[5]. De plus, pour tenir plus spécifiquement compte des enjeux liés à l'économie numérique dans un contexte de complexification des moyens de collecte des informations et de pratique des affaires, la CDAA dispose d'un projet de loi type sur l'économie numérique. Ledit projet recommandé depuis 2020 par Research ICT Africa (Razzano et al., 2020, p. 27) a été annoncé par la secrétaire générale du parlement en 2023 (Magadza, 2023). D'autres initiatives non encore suivies d'effets existent notamment au niveau de l'Union du Maghreb arabe (UMA)[6]. La principale contrainte pouvant l'expliquer consiste en des facteurs politiques internes à l'Union[7].

D'autres organisations telles que l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (Ohada)[8] ont également contribué à l'effort d'harmonisation, notamment en introduisant l'informatisation dans leurs cadres juridiques communautaires. Ces initiatives témoignent de la volonté commune des décideurs africains de promouvoir l'économie numérique, tout en s'alignant sur les normes internationales et en renforçant la coopération avec les partenaires techniques et financiers internationaux.

Pour favoriser les transactions électroniques, l'une des règles de base communément admises par les législations continentales et communautaires a été la reconnaissance de l'écrit électronique à travers l'introduction du principe d'équivalence fonctionnelle, qui lui confère la même valeur juridique que l'écrit sur support papier, sous certaines conditions. Cette reconnaissance s'accompagne d'une conception large du commerce électronique[9], d'obligations destinées à garantir la confiance et la sécurité des destinataires des services[10].

Par ailleurs, des dispositions spécifiques existent pour encadrer les transactions dans des domaines plus ciblés, comme les transactions financières. Ces dernières méritent d'être appréhendées de manière spécifique en raison, à la fois, de leur rôle catalyseur dans le développement de l'économie numérique, mais également des enjeux juridiques et économiques qu'elles présentent[11].

4 Cette entrée en vigueur fait suite à la ratification par 15 États membres de la convention adoptée en juin 2014.
5 Les lois types sur la cybersécurité élaborées dans le cadre du projet Hipssa et approuvées en novembre 2012.
6 L'UMA compte 5 pays d'Afrique du Nord : Algérie, Maroc, Mauritanie, Tunisie et Lybie.
7 L'intégration régionale au sein de l'UMA a été entravée par des tensions politiques, notamment entre le Maroc et l'Algérie, limitant ainsi l'avancée de l'organisation. L'UMA repose sur la participation volontaire des États membres, ce qui réduit l'efficacité des initiatives d'harmonisation.
8 Articles 82 à 100 AUDCG et articles 93, 133-1, 133-2 AUSCGIE… articles 53 et 64 AUS.
9 Le commerce électronique peut, dans la conception du législateur, inclure des services qui ne sont pas directement rémunérés par leur destinataire final.
10 Convention de Malabo (art. 7), la loi type de la CDAA (section 7), les régulations de la Cedeao (art. 34), de la Comesa (art. 8), ainsi que les textes de la Ceeac-Cemac (art. 12).
11 Obligation faite aux fournisseurs de biens ou services de recourir à des moyens de paiement électronique suffisamment sécurisés lors des transactions (cf. art. 7.1 Conv. de Malabo ; art. 25.1 d loi type CDAA).

En outre, compte tenu de la régulation spécifique des systèmes de paiements et instruments financiers par les banques centrales, des dispositions spécifiques régissent ces transactions financières. En Afrique, il existe plusieurs initiatives d'union monétaire en projets, dont une avec une dimension continentale de monnaie unique africaine. En attendant leur aboutissement, seules l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (Cemac), ayant toutes deux le franc CFA comme monnaie, et une zone monétaire commune en Afrique australe sont effectives alors que 42 monnaies circulent en Afrique (Wellisz, 2022). Cette situation complexifie les transactions intra-africaines en termes de coûts de transferts de devises notamment. L'initiative PAPSS[12], portée par Afreximbank, la Commission de l'UA et le Secrétariat de la ZLECAf[13], a pour objectif de simplifier les paiements panafricains en offrant la possibilité aux participants d'effectuer de manière sécurisée des paiements instantanés ou semi-instantanés par des donneurs d'ordre aux bénéficiaires dans leur devise locale, où qu'ils puissent se situer en Afrique. En mai 2024, invitant les banques à se joindre à l'initiative, son directeur déclarait :

> Le PAPSS est pleinement opérationnel et progresse rapidement. Nous avons signé avec 13 banques centrales africaines et connecté plus de 115 banques commerciales et 10 commutateurs de paiement à travers l'Afrique. 115 autres banques commerciales sont en passe d'être connectées. Nos fondations sont solides et le moment est venu d'agir et d'accélérer. Il est temps d'utiliser le système pour stimuler le commerce en Afrique, pour les Africains, par les Africains. (Afreximbank, 2024)

Au niveau de l'UEMOA, la réforme des systèmes de paiement en 2002[14] a eu pour effet de reconnaître les moyens de paiement électronique et d'en assurer leur promotion. Quelques évolutions marquantes constituent l'instruction n° 013-11-2015 relative aux modalités d'exercice de l'activité de transfert rapide d'argent en qualité de sous-agent au sein de l'Union monétaire ouest-africaine (Umoa) (BCEAO, 2015a), l'instruction n° 008-05-2015 régissant les conditions et modalités d'exercice des activités des émetteurs de monnaie électronique dans les États membres de l'Umoa (BCEAO, 2015b), ou encore celle adoptée le 23 janvier 2024 et relative aux services de paiement dans l'UEMOA (BCEAO, 2024a).

Au niveau de la Cemac, le cadre juridique relatif aux transactions financières a été initié par le règlement n° 02/03/CEMAC/UMAC/CM du 4 avril 2003 relatif aux systèmes, moyens et incidents de paiement (Cemac, 2003). Ce réglement est le premier à évoquer la monnaie électronique (art. 193 et suiv.). Il a été suivi de plusieurs textes renforçant la régulation des services financiers, notamment le règlement n° 04/18/CEMAC/UMAC/COBAC du 21 décembre 2018 relatif aux services de paiement (Cemac, 2018), l'instruction n° 001/GR/2018 relative à la définition de l'étendue de l'interopérabilité et de l'interbancarité des systèmes de paiement monétiques (Beac, 2018), et le règlement n° 01/20/CEMAC/UMAC/COBAC du 3 juillet 2020 qui protège les consommateurs de produits et services bancaires (Cemac, 2020). Ainsi, le système de paiement instantané Gimacpay a été mis en place en 2020 pour faciliter les transactions et limiter la circulation du cash. Il intègre à ce jour, « 96 participants et connecte 42 millions de comptes mobiles, permettant des transactions interopérables et sécurisées » (Lokossi, 2024).

Par ailleurs, dans le cadre des transactions administratives, levier important pour développer l'économie numérique, les organisations sur le continent s'investissent, même si la Convention de Malabo ne les aborde pas directement. À titre illustratif, pour favoriser un commerce électronique intégré au niveau continental, l'UEMOA a encadré la dématérialisation des procédures et formalités du commerce extérieur (UEMOA, 2023, p. 98) avec notamment le certificat d'origine électronique. Dans le même sens, la mise en place des guichets uniques pour rendre plus faciles les interactions entre les opérateurs économiques et l'administration publique suit cette logique d'intégration régionale et internationale, conformément aux recommandations internationales (Cefact-ONU, 2020).

12 Pan-African Payment and Settlement System – système de paiement et de règlement panafricain.
13 « À propos du PAPSS » : https://papss.com/fr/a-propos-de-nous/ (consulté le 12 septembre 2024).
14 Règlement 15-2002 relatif aux systèmes de paiement dans les États membres de l'UEMOA.

La protection des données personnelles fait l'objet d'une harmonisation à l'échelle continentale avec des instruments qui établissent des principes fondamentaux pour encadrer les traitements des données personnelles, définissant ainsi les obligations des responsables de traitement et les droits des personnes concernées (cf. chap. II de la Convention, art. 8 à 23 ; Diallo, 2024). De plus, des autorités de protection des données à caractère personnel sont censées être mises en place au niveau national[15] assurant un rôle de sensibilisation pour favoriser le traitement conforme des données[16] et détenant, pour la plupart, des pouvoirs de sanction en collaboration avec les autorités judiciaires. La coopération constatée entre ces autorités sur le continent favorise l'émergence de bonnes pratiques (CDP, 2019) qui permettent de pallier les insuffisances et contraintes pouvant résulter du décalage entre la complexification des traitements et le cadre juridique qui n'évolue pas aussi rapidement.

En outre, la Convention de Malabo a considéré la cybersécurité comme un impératif que les États doivent concrétiser. Que cela soit au niveau national ou communautaire, les questions de la sécurité numérique sont posées mais seules des solutions éparses sont apportées. A ce niveau dans la zone communautaire, plusieurs réformes ont été entreprises aussi bien au niveau de la Cemac[17] que de l'UEMOA[18].

Ce cadre juridique mis en place en Afrique constitue une base solide sur laquelle peut reposer tout effort de promotion de cette économie numérique. Néanmoins, au regard de l'évolution rapide des technologies et des problématiques induites telles que celles liées à l'IA, ce cadre demeure limité. De nombreux défis législatifs et réglementaires, voire de régulation sont ainsi à relever.

Limites des dispositifs normatifs face aux défis numériques persistants

Malgré les efforts constatés, d'innombrables défis se posent et entravent l'amorçage d'une économie numérique profitable aux Africains. Ces défis s'entendent d'abord de ce qui peut s'apparenter à une spéculation normative avec une multitude d'organisations régionales[19], l'écartèlement de certains États membres entre plusieurs communautés, ce qui peut affecter leur niveau d'engagements ou la cohérence de leurs actions au niveau national, voire favoriser un « forum shopping » dans le cadre des règlements des conflits.

Le développement de l'économie numérique sur le continent est principalement freiné par l'ineffectivité des dispositifs légaux et réglementaires mis en place. Celle-ci peut trouver sa source notamment dans l'absence d'un cadre juridique national spécifique, l'incomplétude du cadre existant ou encore l'inadaptation des textes, faute de mise en cohérence des règles internes applicables aux secteurs spécifiquement touchés par l'évolution de la réglementation. À cela s'ajoutent des insuffisances dans l'opérationnalisation des règles adoptées, qui, cumulées à l'incomplétude juridique, créent une situation où les lois restent lettre morte. La plupart des pays africains sont confrontés à tout ou partie de ces défis, en particulier en raison de la lenteur dans l'adoption de règles destinées à assurer l'alignement complet avec des instruments communautaires et régionaux[20]. Par exemple, la Guinée-Bissau, membre de l'Ohada, de l'UEMOA et de la Cedeao, n'a toujours pas mis en place de lois spécifiques au numérique malgré les obligations de ces organisations régionales.

15 Au 31 décembre 2023, 37 pays disposaient de lois sur la protection des données et 29 d'autorités de protection selon Tech Hive (2024). Depuis, l'Éthiopie et la Somalie ont également adopté leurs Data Protection Act (respectivement Personal Data Proclamation 1321/2024 et Data Protection Act n° 005.2023) et ont mis en place leurs autorités de protection.

16 Voir à ce propos le réseau africain des autorités de protection des données personnelles : Qui sommes-nous ? | NAD-PA-RAPDP (consulté le 20 sept. 2024). L'association francophone des autorités de protection des données à caractère personnel offre également un cadre de coopération des États francophones bien qu'allant au-delà de la sphère continentale : https://www.afapdp.org/ (consulté le 20 sept. 2024).

17 Règlement n° 03/CEMAC/UMAC/CM du 21 décembre 2016 relatif aux systèmes, moyens et incidents de paiement ; règlement n° 04/18/CEMAC/UMAC/COBAC du 21 décembre 2018 relatif au service de paiement dans la zone Cemac.

18 Règlement n° 15/2002/CM/UEMOA relatif aux systèmes de paiement dans les États membres de l'UEMOA ; instruction n° 001-01-2024 relative aux services de paiement dans l'Umoa.

19 Cf. notamment les 8 CER reconnues comme des piliers par l'UA.

20 Voir UNSTAD (2021). Cette source indiquait pour 54 États membres, 33 États disposent de lois sur les transactions électroniques (soit 61 %), 28 États disposent de lois sur la protection des consommateurs (soit 52 %), 33 États disposent de lois sur la protection des données personnelles (soit 61 %), 39 États disposent de lois sur la cybercriminalité (soit 81 %). Depuis, les données ont évolué : sur les transactions électroniques, 42 États disposent de législations (Congo, 2019 ; Guinée, 2016 ; Gabon, 2021 ; Guinée équatoriale, 2017 ; RCA, 2022 ; Ouganda, 2011 ; Tchad, 2015 ; Eswatini, 2022 ; Cameroun, 2010). Pour les données à caractère personnel : 43 États disposent de législations (Eswatini, 2022 ; Tanzanie, 2023 ; Somalie, 2024 ; Éthiopie, 2024).

Or, l'absence de cadre juridique national ne permet pas la domestication des règles d'harmonisation régionale et dissuade l'appropriation desdites règles au niveau local. De plus, les moyens de contrainte contre les États récalcitrants, lorsqu'ils existent, sont inefficaces car ne s'appliquant pas dans leur rigueur aux États membres. L'existence au sein des espaces communautaires de pays qui ne jouent pas le jeu de l'intégration régionale affecte les autres États membres en raison de la communauté de marché et de l'effritement dudit marché qui en résulte. Comme autre limite, les dispositions contradictoires pouvant être relevées d'une communauté à une autre apportent un flou qui contrevient aux efforts d'harmonisation et créent une cacophonie dans le choix des moyens de contrainte à privilégier en cas de non-respect des dispositifs juridiques en place.

Dans le domaine des services financiers numériques, la question de l'interopérabilité reste également un obstacle majeur. Dès 2002, l'UEMOA a promu l'utilisation des méthodes de paiement dématérialisé à travers la BCEAO et soutient la coopération sur les paiements interbancaires et l'interopérabilité[21]. De plus, l'article 7 de l'instruction n° 008-05-2015 prévoit que « l'institution émettrice doit notamment [...] s'assurer que des dispositions techniques et opérationnelles ont été prises pour faciliter l'interopérabilité avec d'autres systèmes de paiement ». Ce texte présente une opportunité importante pour les consommateurs des services financiers numériques dans l'espace. La BCEAO a lancé la phase pilote du système de paiement instantané interopérable de l'UEMOA (BCEAO, 2024b). Celle-ci est encore en cours et ne s'est pas encore généralisée au grand public[22]. Au niveau continental, des initiatives comme le PAPSS existent mais sont fondées sur des bases conventionnelles, ce qui soulève des questions sur la liberté de concurrence si d'autres acteurs souhaitent proposer des solutions similaires. Or, avec l'initiative de marché continental de la ZLECAf, il est important de favoriser cette interopérabilité par des règles claires et destinées à les promouvoir.

Un autre frein au développement de l'économie numérique en Afrique concerne l'équivalence fonctionnelle entre les documents papier et électroniques, souvent mal respectée dans les administrations. La perpétuation de l'exigence d'un écrit sur support papier dans les administrations en est illustrative. Le Sénégal, par exemple, exige encore des documents papier (signés et légalisés) pour plusieurs formalités administratives, ce qui ralentit la digitalisation. Cette problématique illustre l'importance de la vulgarisation des règles juridiques applicables au numérique ainsi que la sensibilisation et la formation des acteurs chargés de leur mise en œuvre. La dématérialisation encore timide des formalités administratives dans plusieurs pays exacerbe ce phénomène et impulse un nivellement défavorable à l'économie numérique. Même les acteurs pouvant être considérés comme « digital friendly » se voient contraints à s'adapter à la prédominance du papier, pour voir leurs formalités effectives.

En ce qui concerne la cybersécurité, elle demeure largement sous-traitée dans les stratégies nationales. Or, un investissement conséquent est indispensable pour la sécurisation des infrastructures, des systèmes d'information, des institutions et dispositifs qui permettrait d'en assurer la robustesse et la résilience. Moins de 50 %[23] des États membres de l'UA possèdent une équipe de réponse aux incidents de sécurité informatique (CERT ou CSIRT), malgré la centralité de la cybersécurité dans les enjeux de digitalisation. « Au total, sur les 55 États membres de l'Union africaine, seulement 26[24] (47,3 %) d'entre eux possèdent une équipe de réponse aux incidents de sécurité informatique » (Hueto, 2023). Cette couverture insatisfaisante nuit au développement d'une économie numérique sûre et durable sur le continent et freine la confiance des citoyens envers les technologies numériques.

Bien que plus de la moitié des États africains dispose désormais de lois sur la protection des données personnelles et d'une autorité de protection[25], leur efficacité pourrait être améliorée. La coopération entre les autorités de protection de données des CER pourrait être une solution pour alléger les

21 Voir art. 3 du règlement 15-2002 sur les systèmes de paiement dans les États membres de l'UEMOA.
22 Au 30 septembre 2024.
23 Voir à ce propos, les données de AfricaCert : https://www.africacert.org/african-csirts/
24 Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Botswana, Gambie, Ghana, Kenya, Burkina Faso, Libye, Cameroun, Côte d'Ivoire, Égypte, Éthiopie, Malawi, Maurice, Mozambique, Maroc, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Somalie, Soudan, Tanzanie, Togo, Tunisie, Zambie.
25 Plus de la moitié des États ne disposent pas encore d'autorité de protection des données personnelles sur le continent (voir chap. II de la Convention, art. 8 à 23 ; Diallo, 2024).

formalités administratives et renforcer l'intégration régionale. Or, il n'est pas aujourd'hui possible pour un responsable de traitement présent dans plusieurs États membres d'une CER d'effectuer ces formalités uniquement dans l'un quelconque des États membres, à charge pour les autorités de protection de s'échanger les informations concernant les traitements effectués dans leurs États respectifs. Bien entendu, une telle mesure s'accompagnerait de la mise à disposition de moyens humains et matériels adéquats, ainsi qu'un alignement des États membres d'une même communauté sur les principes et valeurs à préserver dans la protection des données personnelles.

De plus, avec le développement des technologies émergentes telles que l'IA, et les innovations qui les accompagnent, l'humain est imité sur son terrain de prédilection, l'intelligence. Les préoccupations éthiques et responsables pour dessiner les frontières à ne pas dépasser par la science et la technologie au nom de la durabilité devraient occuper une place centrale dans l'orientation de la gouvernance et de la régulation du numérique. Sous ce regard, l'analyse du cadre juridique mis en place au niveau continental, communautaire et national révèle des besoins non couverts et qui présentent un caractère urgent pour garantir la sécurité et la confiance des populations. La stratégie de l'UA sur les données note que :

> La plupart des efforts en matière de réglementation des données sur le continent se sont concentrés sur la protection des données, l'objectif principal étant de respecter et de protéger les droits à la vie privée des utilisateurs d'Internet. (Union africaine, 2022, p. 7)

Si la protection des données à caractère personnel favorise une économie numérique de confiance, l'évolution des technologies renforce le partage et la circulation des données à grande échelle avec les données massives. Les données non personnelles ne sont généralement pas régulées sur le continent, entraînant des pratiques divergentes en termes d'accès, de partage, d'utilisation, de circulation ou de réutilisation entre les pays. Même au sein d'un même pays, des pratiques anticoncurrentielles peuvent émerger en l'absence de mécanismes de contrôle efficaces due à un manque de gouvernance des données. Or, comme le précise l'UA, « les données en elles-mêmes ont généralement peu de valeur. Ce n'est que par le traitement, la transmission, le stockage et la combinaison que la valeur est ajoutée » (Union africaine, 2022, p. 7). Dès lors, leurs accès, circulation, partage et utilisation devraient être favorisés, surtout que le développement de l'économie numérique en Afrique le nécessite pour dynamiser l'entrepreneuriat local et créer des champions africains. L'absence ou l'insuffisance de régulation des données non personnelles favorise les géants du numérique capables de capter les données, fragilisant l'économie locale. Une insécurité juridique s'installe ainsi et privilégie les acteurs les plus forts qui peuvent mettre en place des systèmes de collecte et de réutilisation des données profitables à leurs modèles économiques, sans toutefois toujours garantir le respect des règles de concurrence et de sécurité nécessaires. Les États ne disposent pas de traçabilité sur la chaîne de captation des données, ce qui entrave la mise en place de politiques publiques adaptées.

Spécifiquement à la protection des consommateurs, les limites relevées portent entre autres sur le non-respect des règles liées à l'exercice d'une activité commerciale et la concurrence déloyale favorisée par les réseaux sociaux, ou encore les non-conformités dans le traitement des commandes. Le risque d'insécurité juridique pour les consommateurs est élevé car, en raison du faible montant des transactions concernées, les consommateurs renoncent à mettre en œuvre les mécanismes de recours légaux disponibles. Cette situation entraîne leur résignation, ils perdent confiance dans le commerce électronique. Aussi, le cadre stratégique, bien que de plus en plus fourni (Union africaine, 2020 ; 2022, p. 7), ne s'est-il pas encore traduit par des textes spécifiques qui encadrent l'IA, la régulation des algorithmes, la prise en charge des problématiques spécifiques aux plateformes… La conséquence est le fait que des points urgents à prendre en compte restent non adressés. Dans le même sens, il peut être constaté un manque d'engagement suffisant en faveur de l'éthique des solutions technologiques proposées qui se reflète notamment par des stratégies fondées sur le neuromarketing ou des techniques finement optimisées pour capter et maintenir l'attention des usagers, créant des addictions qui ruinent leur santé physique et surtout mentale.

La fiscalité est également une contrainte qui freine le développement de l'économie numérique, une part significative des impôts échappant aux États en raison de l'absence d'établissement physique des entreprises numériques. En tenant compte des bénéfices réalisés par ces entreprises sur le continent, alors qu'elles sont pour l'essentiel basées hors du continent, il conviendrait de repenser les théories fiscales sur lesquelles reposent les mécanismes d'imposition.

Il est normal qu'avec l'évolution de la société, le cadre juridique soit appelé à se transformer. Néanmoins, les spécificités de la quatrième révolution industrielle liées à l'émergence continue de technologies disruptives et les transformations structurelles qu'elles induisent dans la société exigent de privilégier une approche régulatoire et de gouvernance plus proactive pour favoriser l'adéquation entre les règles mises en place et la réalité sociale. Ces constats nous invitent à repenser notre approche pour encadrer efficacement les technologies numériques et développer durablement l'économie numérique sur le continent. Cependant, même la transposition effective des initiatives communautaires ou régionales en droit national n'assure pas toujours l'harmonie recherchée.

L'intégration juridique au service d'une économie numérique durable en Afrique : un chantier à concrétiser

L'intégration juridique apparaît comme une condition *sine qua non* du développement de l'économie numérique sur le continent. L'UA l'a compris en définissant sa vision dans le cadre de sa stratégie de transformation numérique de l'Afrique 2020-2030 comme « une société et une économie numériques intégrées et inclusives en Afrique qui améliorent la qualité de vie des citoyens africains » (Union africaine, 2020).

L'intégration juridique favorise un sentiment de confiance des investisseurs, des usagers et sécurise les relations et interactions pour réussir l'intégration économique du continent. Toutefois, malgré la volonté des décideurs africains, leur niveau d'engagement mériterait d'être renforcé (A). De plus, les transformations actuelles fondées sur l'IA et les technologies émergentes montrent l'impérieuse nécessité d'une inclusion pour assurer la durabilité des solutions à mettre en œuvre. Seulement, cette inclusivité devrait d'abord se refléter en amont même de la mise en place des règles de gouvernance et de régulation du numérique. Une approche multi-niveaux et multi-parties prenantes est donc nécessaire pour assurer une économie numérique africaine durable (B).

L'urgence d'un engagement renforcé des États pour une gouvernance numérique harmonisée

L'urgence relevée ici part du constat selon lequel les États africains manifestent très souvent leur volonté d'œuvrer pour la construction d'une société de l'information.

La matérialité de cette volonté exprimée reste toutefois nuancée compte tenu des résultats effectifs qui peuvent être constatés sur le continent en termes de saisine des opportunités du numérique pour un développement économique, socioculturel ou encore politique.

Pourtant, le besoin pour l'Afrique de réussir une gouvernance et une régulation du numérique en général et de l'économie numérique en particulier est aujourd'hui sans précédent. Lorsqu'on sait que les défis posés sont à la fois universels et endogènes, l'Afrique face à tout cela devrait accélérer le rythme, d'autant que ses défis endogènes ne seront adressés et pris en charge de manière optimale que par elle-même. Muriel Fabre-Magnan (2021, p. 72) faisait remarquer que « la globalisation du monde a fait naître l'ambition, louable mais complexe, de vouloir construire une communauté universelle et un ordre mondial plus juste au moyen de la reconnaissance et de la distribution universelles de droits de l'Homme ». Elle mettait toutefois en garde, à juste raison, sur la nécessité « d'une attention aux autres grandes cultures de ce monde » afin d'éviter la « fondamentalisation » du droit qu'Alain Supiot (2005, p. 285) désignait comme un « fondamentalisme occidental ».

L’adoption de la Convention de Malabo sur la cybersécurité et la protection des données au niveau continental semble être une exception. L’UA a plus souvent l’habitude de mettre en place des cadres stratégiques et des recommandations, plutôt que des textes réglementaires contraignants. Aussi, le temps pris pour son entrée en vigueur (Diallo, 2024) montre-t-il qu’un tel processus dans les mêmes conditions et modalités pourrait à l’avenir être voué à l’échec.

Dès lors, l’engagement des États africains, des organisations régionales et communautaires devrait être renforcé pour mieux répondre aux enjeux de l’économie numérique. Plusieurs textes ont relevé la faiblesse que constitue pour l’Afrique l’insuffisante coopération interinstitutionnelle, malgré ses nombreuses CER qui peuvent constituer des relais pour l’UA. C’est le cas notamment de la stratégie de transformation numérique en Afrique qui relève au titre des faiblesses internes au développement du numérique sur le continent, celle « des cadres de coordination entre les institutions continentales qui poursuivent le programme de numérisation du continent » ainsi que la faible cohésion, coopération, coordination et harmonisation entre les acteurs régionaux et continentaux. Le même document stratégique met en exergue l’urgence de « surmonter immédiatement cette carence, faute de quoi, le projet est, d’ores et déjà, voué à devenir obsolète avant même d’être mis en œuvre » (Union africaine, 2020).

Dans le même temps, la ZLECAf est lancée dans l’objectif de constituer un marché unique régional. Son effectivité dépend indéniablement du niveau de coopération entre les différents États membres, entre les différentes CER. L’accord de libre-échange continental institue « un mécanisme de règlement des différends qui s’applique au règlement des différends entre les États parties[26] ». Pour la mise en œuvre d’un tel mécanisme, le protocole sur les règles et procédures relatives au règlement des différends prévoit des procédures graduelles allant des consultations destinées à trouver une solution amiable préalablement à toute phase contentieuse, de la procédure devant l’organe spécial qui ouvre la phase contentieuse, des bons offices, de la conciliation ou de la médiation possibles en cours de procédures, ou encore de la procédure d’appel ouverte au profit de tout État, en cas d’insatisfaction à l’égard d’une décision de l’organe spécial[27]. Pour l’effectivité de ce mécanisme, la volonté des États membres ainsi que leur engagement à y recourir sont déterminants. Cet objectif ne se présente pas comme un défi mineur lorsqu’on sait que jusqu’ici, les tentatives d’intégration régionale ne sont pas complètement abouties sans compter que les mécanismes de règlement des différends mis en place sont concurrencés par d’autres juridictions. La Ceeac elle-même reconnaît la difficulté de l’intégration régionale. Elle relève que :

> Au plan politique, l’entente et le rapprochement entre les pays, conformément à l’esprit de l’Union africaine, représentent le plus grand défi à l’intégration régionale en Afrique ; la région est constituée d’États fragiles, de pays enclavés, de pays forestiers. Cette configuration donne toute sa signification au processus d’intégration régionale en Afrique centrale. (Ceeac, 2023)

Dans le même sens, la situation actuelle de l’Alliance des États du Sahel (AES)[28] constitue un nouveau défi qui entrave l’engagement commun des États membres de la Cedeao vers la construction d’une économie numérique durable. Au niveau de l’UMA également, les mêmes problématiques d’instabilité politique ou de conflits interétatiques empêchent cet engagement commun. Pourtant, les pays africains ont plus que jamais intérêt à s’unir. Les marchés locaux sont de plus en plus insignifiants dans l’économie numérique globalisée.

Très récemment, l’UA, après avoir constaté que « les plans et programmes qu’elle a élaborés au fil des ans n’ont pas produit les résultats escomptés », a annoncé la mise en place d’un cadre de suivi et d’évaluation de l’état de l’intégration régionale africaine (Union africaine, 2024b). Si de tels mécanismes constituent des outils indispensables dans la réussite de l’intégration africaine, ils ne constituent pas néanmoins des leviers suffisamment forts pour renforcer l’engagement des États

26 Art. 20, accord de libre-échange continental.

27 Art. 6, protocole sur les règles et procédures relatives au règlement des différends.

28 L’Alliance des États du Sahel est composée du Burkina Faso, du Mali et du Niger.

membres. Celui-ci résulterait d'une parfaite conscience à la fois de l'importance cruciale que le tournant que nous vivons aujourd'hui représente pour le futur du continent et de la responsabilité des États d'œuvrer pour le mieux-être des citoyens africains.

Dès lors, une coopération inter-institutionnelle renforcée adresserait également une solution commune aux problématiques qui menacent l'intégration africaine en termes d'instabilité politique, de conflits armés ou non, d'intégrisme religieux… Les mécanismes de suivi/évaluation de l'intégration régionale seraient ainsi des outils au service de ces institutions. Il transparaît nettement ici qu'il s'agit moins de l'existence d'institutions qui la font vivre que du réel engagement et de la détermination des acteurs à changer de paradigme avec plus d'agilité et de créativité dans la prise en charge des préoccupations africaines, dans un monde numérisé. « Si la hiérarchie classique poursuivait les valeurs de cohérence, de sécurité, de stabilité et d'obéissance, le réseau en revanche cultive les valeurs de créativité, de souplesse, de pluralisme et d'apprentissage permanent. » (Ost & Van de Kerchove, 2002, p. 18).

Le double avantage de l'engagement pour l'Afrique serait, d'une part, de réussir l'intégration régionale et, d'autre part, d'assurer l'effectivité de l'encadrement juridique au niveau national en ce que le rôle central de l'État sera repositionné au niveau national comme au niveau continental. Cela se traduirait par l'existence de mécanismes clairement exécutés pour adopter des mesures inclusives et intégrées à l'ordre international.

Vers une gouvernance numérique inclusive et novatrice

Les technologies émergentes constituent une opportunité considérable pour développer l'économie numérique sur le continent africain. Les actions doivent être coordonnées aujourd'hui plus que jamais à travers une démarche inclusive de l'ensemble des acteurs, fondée sur un engagement fort des États.

> Sans systèmes de gouvernance capables de s'adapter et de faire face à la complexité croissante de l'écosystème numérique, le développement technologique numérique risque d'exacerber les inégalités plutôt que de promouvoir de plus grandes opportunités et une prospérité partagée. (Razzano et al., 2020, p. 9)

Si tel devait être le cas, le droit faillirait à sa mission première qui, selon une perspective positiviste, consisterait à « former un système de normes qui règlent la conduite des êtres humains » (Kelsen, 1999, p. 13). Relever les défis liés à l'économie numérique en Afrique, impliquerait ainsi, plus qu'un encadrement juridique, une gouvernance réussie. Décrite par Ost et Van de Kerchove comme un « processus polycentrique et négocié, une multitude d'ajustements partiels, un réseau de relations à la recherche de principes de coordination » (Kelsen, 1999, p. 29), la gouvernance inclut la mise en place de cadres institutionnels, organisationnels et juridiques adaptés.

Sur le plan juridique, deux approches s'opposent et montrent chacune ses limites face aux défis et enjeux actuels et croissants du numérique. D'une part, l'approche conservatiste fondée sur le positivisme juridique privilégie une régulation par le droit avec un cadre juridique contraignant voir moniste dont l'État est seul garant de la rigueur. D'autre part, l'approche libéraliste, qui tire son fondement du droit naturel, prône une autorégulation par les acteurs avec une intervention minime, voire inexistante, de l'État. Ces deux approches peuvent paraître à priori antagonistes. Toutefois, en tenant compte du fait que « le droit est par essence pluriel lorsqu'on accepte de voir ses réalités comme telles sans à priori idéologique » (Cissé, 1999), une troisième voie paraît envisageable. Cela est d'autant plus pertinent que les enjeux de la gouvernance sont profondément liés à ceux de la globalisation. Ils devraient inciter à une « réinvention pluraliste de nos cadres juridiques hérités de l'histoire européenne, et à une approche pluraliste de la juridicité qui fait intervenir d'autres acteurs que l'État » (Eberhard, 2009).

Dans le cadre de la gouvernance de l'économie numérique qui favorise la coopération et l'inclusivité, il s'agirait ainsi de mettre en place une approche combinée et de responsabilité. Celle-ci équivaudrait à une analyse claire de la situation actuelle de l'Afrique et de prioriser les réponses qui permettent de tirer pleinement profit de l'économie numérique pour le développement endogène de l'Afrique

en s'inscrivant dans la chaîne de valeur au niveau mondial. Cette approche combinée nécessiterait ainsi de s'éloigner des automatismes régulatoires et de gouvernance pour faire œuvre créatrice à partir d'un regard neuf. À ce propos, la Cnuced relevait dans son rapport 2019 sur l'économie numérique que « pour en libérer le potentiel au profit du plus grand nombre, et pas seulement de quelques privilégiés, il faut faire preuve de créativité et expérimenter de nouvelles politiques[29] ».

La théorie du « smart power », empruntée à Joseph Nye (2010), pourrait parfaitement s'appliquer à l'idée de cette troisième voie. Il s'agit d'allier un encadrement juridique contraignant (« hard power ») et un accompagnement juridique souple (« soft power ») pour réguler au mieux l'économie numérique. Cette stratégie permet à la fois de protéger les droits fondamentaux et d'apporter des réponses à certaines préoccupations endogènes, mais aussi de favoriser l'innovation technologique en responsabilisant les acteurs pour favoriser une prise en compte continue de l'humain. Le « smart power » pourrait se traduire par la mise en place de cadres juridiques contraignants avec des principes et des valeurs à incarner, mais aussi pour protéger les droits fondamentaux comme la vie privée, la réputation en ligne. À ce titre, le modèle européen est un exemple[30]. Le « hard power » est aujourd'hui le modèle privilégié, principalement en droit national où la dimension contraignante des règles se perçoit plus aisément.

D'autre part, l'utilisation du droit comme outil de gouvernance devrait davantage être privilégié en ce qu'il correspond mieux aux transformations continues suscitées par le numérique. Le droit apparaît comme un « soft power », intervenant en arrière-plan pour faciliter l'expérimentation de solutions innovantes adaptées à la transformation de notre société, sans contrainte juridique majeure qui les freinerait. Un encadrement juridique strict reste essentiel, mais il doit s'adapter et accompagner l'innovation. Il ne s'agit pas ici de confondre « soft law » et « soft power ». La « soft law » reste pertinente pour combler certains vides juridiques ou insuffisances normatives (Sarr, 2012). Elle reste néanmoins un mode de régulation limité tant dans sa portée que ses effets. « Le droit souple veut utiliser le ressort de l'incitation et de l'adhésion en vue d'obtenir les conduites par la douceur et non par la punition. » (Deumier, 2020). Il s'agit de faire du droit un *véritable pouvoir* diffus dans tout l'écosystème numérique en se mettant au service de la société qui se transforme. Ce « soft power » permettrait d'accompagner l'innovation, tout en encadrant des problématiques révélées par l'économie numérique. Avec cette approche, les législateurs africains privilégieraient un mode dynamique de production du droit en se donnant la possibilité d'élargir le cercle des règles contraignantes, seulement lorsque le niveau de maîtrise des enjeux et défis ainsi que de l'impact sur la société et des moyens de prévention et de contrainte sont garantis. Concrètement, ces expérimentations pourraient se faire grâce à la mise en place de « bacs à sable » réglementaires, où les acteurs testeraient des solutions techniques et juridiques avant de les déployer à grande échelle, avec une régulation « by design » plus à même de susciter l'appropriation par les usagers. Aussi, une telle démarche permettrait-elle de maintenir, voire de renforcer, la confiance des utilisateurs en la capacité du droit de favoriser un développement économique organisé. C'est ce modèle que la BCEAO tente de mettre en œuvre dans l'espace UEMOA avec l'interopérabilité des services financiers numériques.

Développer l'économie numérique en Afrique grâce au « smart power » servirait à la fois les intérêts des pays africains, mais également ceux de leurs partenaires internationaux en rééquilibrant les bénéfices tirés pour chaque partie. L'Afrique est en effet un marché numérique unique qui pèse considérablement dans le chiffre d'affaires des autres parties du monde. En lieu et place de se voir piller ses ressources premières qui lui sont chères, elle pourrait rééquilibrer les rapports de coopération notamment dans l'économie numérique grâce à l'expérimentation. Ainsi dans les instances internationales, les intérêts africains seraient défendus avec davantage de pertinence car corrélés aux besoins identifiés.

29 Cnuced, *Rapport sur l'économie numérique 2019*, cité par Razzano et al. (2020, p. 6).
30 Règlement UE 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

Cette coopération est celle la plus viable de notre perspective. Elle allierait une coopération interne au niveau national grâce à l'inclusion de toutes les parties prenantes (État, secteur privé, organisations internationales et gouvernementales [OIG], consommateurs…), au niveau communautaire et régional en ce que les CER et leurs États membres s'engageraient dans cette dynamique, et également au niveau international avec un rééquilibrage des relations. De plus, l'engagement de l'Afrique sera davantage facilité car, au lieu de penser que ses ressources sont pillées, elle voit l'intérêt de s'investir pleinement dans la régulation de l'économie numérique.

Les organisations internationales telles que l'Union internationale des télécommunications (IUT) et la Cnuced contribuent à l'harmonisation de ces cadres au-delà des frontières africaines.

Par ailleurs, le renforcement des capacités technologiques constitue un élément clé du développement, nécessitant que nos États investissent dans la formation des compétences africaines afin de rehausser le niveau de nos talents aux standards internationaux. Cela favorise la création de hubs et d'une masse critique grâce à l'organisation continue de formations par des talents maîtrisant les technologies de pointe. La production de technologies en Afrique pourra ainsi contribuer à une économie numérique durable et profitable aux Africains. Plutôt que d'exporter nos matières premières, nous pourrons créer nos propres produits technologiques à des coûts compétitifs et respectueux de l'environnement. Cela passe par un rééquilibrage des relations avec nos partenaires Nord-Sud ou Sud-Sud.

Conclusion

Pour répondre aux enjeux et défis juridiques et de coopération de l'économie numérique sur le continent africain, l'Afrique a besoin d'adapter ses stratégies et règles juridiques de manière proactive et innovante.

Allant au-delà des modes traditionnels de règlementation et de régulation, la troisième voie proposée dans cette contribution constitue une solution privilégiée pour se faire. Elle positionne le droit comme un pouvoir à part entière détenu par les décideurs nationaux et continentaux appelés à s'ouvrir aux différentes parties prenantes pour mieux les servir. Ceux-ci sont chargés non pas d'exercer ce pouvoir seuls, mais ils sont appelés à l'organiser de manière distribuée en fonction des exigences de protection des droits fondamentaux, de promotion du développement économique, de la construction d'une société alignée aux aspirations de développement durable…

Alliant rigueur, avec des règles contraignantes destinées à protéger le citoyen africain, et flexibilité, pour accompagner au mieux les innovations technologiques, cette troisième voie place l'expérimentation au cœur de l'œuvre créatrice du droit. Combinant des règles juridiques contraignantes et protectrices des droits fondamentaux « hard power » et une coopération inclusive, multi-acteurs et multi-niveaux, elle permet d'appréhender les défis juridiques endogènes avec un regard neuf et créatif pour servir le citoyen Africain en faisant participer les différents acteurs dans des bacs à sables réglementaires.

La finalité d'une telle approche consiste à fournir à l'Afrique des moyens de réguler l'économie numérique de la manière la plus adaptée au développement social, culturel et économique durable.

Bibliographie

Afreximbank (2024). *Le PAPSS accueille son premier forum consultatif des PDG de banque.* Consulté le 12 sept. 2024 sur https://www.afreximbank.com/fr/le-papss-accueille-son-premier-forum-consultatif-des-pdg-de-banque/

Asquith, R. (2022, 4 août). *Delays in agreement on OECD Pillar 1 global tax reallocation rights prompts Nigeria to act unilaterally.* Vatcalc. Consulté le 12 oct. 2024 sur https://www.vatcalc.com/nigeria/nigeria-6-digital-services-tax/

Asquith, R. (2024, 25 mai). *Kenya to fall into line with $250 billion OECD global tax reforms – unlocks US free trade deal*. Vatcalc. Consulté le 12 oct. 2024 sur https://www.vatcalc.com/kenya/kenya-to-scrap-1-5-digital-services-tax/

Babinet, G. (2020). *Refondre les politiques publiques avec le numérique : administration territoriale, État, citoyens*. Dunod.

BCEAO (2015a). *Instruction nº* 13-11-2015 relative aux modalités d'exercice de l'activité de transfert rapide d'argent en qualité de sous-agent au sein de l'*Umoa*. Consulté le 12 sept. 2024 sur https://www.bceao.int/sites/default/files/2017-11/instruction_no_013-11-2015_relative_aux_modalites_d_exercice_de_l_activite_de_transfert_rapide_d_argent_en_qualite_de_sous-agent.pdf

BCEAO (2015b). *Instruction nº* 008-05-2015 régissant les conditions et modalités d'exercice des activités des émetteurs de monnaie électronique dans les États membres de l'*Umoa*. Consulté le 12 sept. 2024 sur https://www.bceao.int/sites/default/files/2017-11/instruction_no008_05_2015_intranet.pdf

BCEAO (2024a). *Instruction nº* 001-01-2024 du 23 janvier 2024 relative aux services de paiement dans l'Union monétaire ouest-africaine. Consulté le 12 sept. 2024 sur https://www.bceao.int/fr/reglementations/instruction-ndeg001-01-2024-du-23-janvier-2024-relative-aux-services-de-paiement

BCEAO (2024b). *Lancement de la phase pilote du système de paiement instantané interopérable de l'Union économique et monétaire ouest-africaine*. Consulté le 28 sept. 2024 sur https://www.bceao.int/fr/communique-presse/lancement-de-la-phase-pilote-du-systeme-de-paiement-instantane-interoperable-de

Beac (2018). *Instruction nº* 001/GR/2018 relative à la définition de l'étendue de l'interopérabilité et de l'interbancarité des systèmes de paiement monétique dans la CEMAC. Consulté le 29 oct. 2024 sur https://www.beac.int/wp-content/uploads/2016/10/Instruction_du_GR_001_GR_2018-1.pdf

CDP (2019). *Note d'information sur les normes simplifiées pour l'allègement des procédures déclaratives.* Consulté le 20 sept. 2024 sur https://cdp.sn/content/note-d%E2%80%99information-sur-les-normes-simplifi%C3%A9es-pour-l%E2%80%99all%C3%A8gement-des-proc%C3%A9dures-d%C3%A9claratives

Cedeao (2024). *Atelier sur la révision de l'Acte additionnel de la Cedeao sur la protection des données personnelles et le renforcement de l'harmonisation des données*. Consulté le 12 oct. 2024 sur https://www.ecowas.int/atelier-sur-la-revision-de-lacte-additionnel-de-la-cedeao-sur-la-protection-des-donnees-personnelles-et-le-renforcement-de-lharmonisation-des-donnees/?lang=fr#:~:text=Le%2015%20juillet%202024%2C%20la,les%20flux%20de%20donn%C3%A9es%20transfrontaliers

Ceeac (2023). *La CEEAC en bref. Présentation de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC).* Consulté le 13 sept. 2024 sur https://ceeac-eccas.org/2023/05/28/la-ceeac-en-bref/

Cefact-ONU (2020). *Recommandation et lignes directrices en vue de la mise en place d'un guichet unique : rendre plus efficaces les échanges d'informations entre les opérateurs économiques et l'administration publique.* Recommandation n° 33. Consulté le 16 nov. 2024 sur https://unece.org/sites/default/files/2023-10/Rec33_ECE-TRADE-352-Rev1F.pdf

Cemac (2003). *Règlement nº* 02/03/CEMAC/UMAC/CM du 4 avril 2003 relatif aux systèmes, moyens et incidents de paiements. Consulté le 29 oct. 2024 sur https://www.droit-afrique.com/uploads/CEMAC-UMAC-Reglement-2003-02-systeme-moyens-incidents-paiement.pdf

Cemac (2018). *Règlement nº* 04/18/CEMAC/UMAC/COBAC du 21 décembre 2018 relatif aux services de paiement dans la CEMAC. Consulté le 29 oct. 2024 sur https://www.beac.int/wp-content/uploads/2019/07/REGLEMENT-N-04-18-CEMAC-UMAC-COBAC-du-21-d%C3%A9cembre-2018.pdf

Cemac (2020). *Règlement n° 01/20/CEMAC/UMAC/COBAC relatif à la protection des consommateurs des produits et services bancaires dans la CEMAC*. Consulté le 29 oct. 2024 sur https://kalieu-elongo.com/wp-content/uploads/2020/11/4_5856993111384786764.pdf

Cissé, A. (2012). La pluralité juridique et le droit de l'OHADA. Dans G. Otis (dir.), *Méthodologie du pluralisme juridique* (pp. 185-199). Karthala.

Cnuced (2024). *Rapport sur l'économie numérique 2024*. Consulté le 12 sept. 2024 sur https://unctad.org/fr/publication/rapport-sur-leconomie-numerique-2024

Deumier, P. (2020). *Introduction générale au droit*, nº 30. Dans A. Bamde, *Les petites sources du droit*. https://aurelienbamde.com/2020/10/07/les-petites-sources-du-droit/

Diallo, B. (2024). Entrée en vigueur de la convention de Malabo. Au-delà de la bonne nouvelle, les défis de sa mise en œuvre et de son actualisation. *Global Africa*, (5), pp. 40-55. https://doi.org/10.57832/qw4r-cb16

Diankha, A. (2024). Commerce numérique et ZLECAf : le cadre juridique à l'épreuve du marché numérique continental. *Global Africa*, 8.

DGID (2024, 24 juin). *Application de la TVA numérique à partir du 1er* juillet 2024. Communiqué consulté le 18 oct. 2024 sur https://www.dgid.sn/2024/06/24/application-de-la-tva-numerique-a-partir-du-1er-juillet-2024/

Eberhard, Ch. (2009). L'approche pluraliste du droit : un défi central pour une gouvernance légitime. Dans *Chroniques de la gouvernance 2009-2010* (pp. 87-92). Éditions Charles Léopold Mayer. https://docs.eclm.fr/pdf_livre/337ChroniquesDeLaGouvernance2009-2010.pdf

Fabre-Magnan, M. (2021). *Introduction au droit*. PUF, coll. : Que sais-je ?, 6e éd.

Gouro, T. (2023). *3e* édition de la Conférence CNT Afrique. Focus sur le dividende démographique, l'économie générationnelle et le développement durable en Afrique. CEA (Commission économique pour l'Afrique). Consulté le 12 oct. 2024 sur https://www.uneca.org/fr/stories/3ème-édition-de-la-conférence-cnt-afrique-focus-sur-le-dividende-démographique

Houeto Ch. (2023, 23 fév.). *Les équipes de réponse aux incidents en Afrique*. Consulté le 28 sept. 2024 sur https://cybersecuritymag.africa/equipes-de-reponse-aux-incidents-en-afrique

Isaac, H. (2021). *Business models de plateformes. Les clés pour accélérer votre transformation numérique*. Vuibert.

Kelsen, H. (1999). *Théorie pure du droit.* LGDJ Bruylant.

Keyes, R. (2010, 1er janvier). *L'irremplaçable transistor*. Pour la science. Consulté le 22 sept. 2024 sur https://www.pourlascience.fr/sd/electronique/l-irremplacable-transistor-2217.php

Lokossi, M. (2024). *Vers une société sans espèces en Afrique centrale : le GIMAC et GIMACPAY en action*. Digital Frontiers Institute. Consulté le 29 oct. 2024 sur https://digitalfrontiersinstitute.org/vers-une-societe-sans-especes-en-afrique-centrale-le-gimac-et-gimacpay-en-action/

Ludik, J. (2018). *Développements et futur de l'IA en Afrique.* Banque mondiale. Consulté le 28 août 2024 sur https://thedocs.worldbank.org/en/doc/226191541431725992-0090022018/original/DevelopmentsandFutureofAIinAfricaPretoriaMIIAFRENCH.pdf

Magadza, M. (2023, 27 mars)). *SADC PF wants model law on digital economy.* Seychelles Nation. Consulté le 29 oct. 2024 sur https://www.nation.sc/articles/17275/sadc-pf-wants-model-law-on-digital-economy#:~:text=SADC%20PF%20wants%20model%20law%20on%20digital%20economy%20%7C27%20March%202023&text=THE%20SADC%20Parliamentary%20Forum%20is,the%20sector%20at%20national%20level

Naoumi, S. (2024, 20 nov.). *La facturation électronique bientôt en vigueur au Maroc : ce qu'il faut savoir.* Le Matin. Consulté le 24 nov. 2024 sur https://lematin.ma/economie/la-facturation-electronique-bientot-en-vigueur-ce-quil-faut-savoir/252181#:~:text=%C3%80%20compter%20du%201er%20janvier,de%20Finances%20(PLF)%202025

Nye, J. S. Jr. (2010). *Smart Power.* Editori Laterza.

Ost, F., & Van de Kerchove, M. (2002). *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit.* Facultés universitaires Saint-Louis.

People.cn. *Développement de l'économie numérique en Afrique : fondements, défis et perspectives*. Jeune Afrique. Consulté le 28 août 2024 sur https://www.jeuneafrique.com/brandcontent/1511382/developpement-de-leconomie-numerique-en-afrique-fondements-defis-et-perspectives/

Razzano, G., Gillwald, A., Aguera, P., Ahmed, S., Calandro, E., Matanga, C., Rens, A., & van der Spuy, A. (2020). *SADC Parliamentary Forum Discussion Paper: The Digital Economy and Society*. Research ICT Africa. https://researchictafrica.net/publication/sadc-pf-discussion-paper-the-digital-economy-and-society/

RDB (2024). *The government of Rwanda, Africa50 and BADEA break ground on the construction of Kigali Innovation City*. Consulté le 12 oct. 2024 sur https://rdb.rw/the-government-of-rwanda-africa50-and-badea-break-ground-on-the-construction-of-kigali-innovation-city/

Sarr, M. (2012). Droit souple et commerce électronique. *Jurisdoctoria*, 8, 52 et suiv.

Schwab, K. (2017). *La quatrième révolution industrielle.* Dunod.

Supiot, A. (2005). *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du droit*. Seuil.

Tech Hive (2024, 16 avril). *Protection des données personnelles en Afrique*. Revue bimestrielle de protection des données personnelles en Afrique. Consulté le 29 sept. 2024 sur https://www.techhiveadvisory.africa/insights/revue-bimestrielle-sur-la-protection-des-donnees-personnelles-en-afrique---janvier-et-fevrier-2024#:~:text=Suite%20%C3%A0%20l'entr%C3%A9e%20en,de%20se%20mettre%20en%20conformit%C3%A9

UEMOA (2023). *Directive n° 02/2023/CM/UEMOA du 16 juillet 2023 portant dématérialisation des procédures et des formalités douanières et du commerce extérieur au sein de l'UEMOA.* Consulté le 12 sept. 2024 sur https://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/bulletin-officiel-ndeg-117-2eme-trimestre-2023.pdf

UNSTAD (2021). *Global Cyberlaw Tracker.* Consulté le 28 sept. 2024 sur https://unctad.org/topic/ecommerce-and-digital-economy/ecommerce-law-reform/summary-adoption-e-commerce-legislation-worldwide

UNSTAD (2024). *Digital economy report 2024*. Consulté le 18 oct. 2024 sur https://unctad.org/publication/digital-economy-report-2024

Union africaine (2017). *Déclaration africaine sur la gouvernance de l'Internet*. Consulté le 24 nov. 2024 sur https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/33025-wd-african_declaration_on_internet_governance_fr_0.pdf

Union africaine (2018). *Accord portant création de la ZLECAF, protocole sur le commerce des marchandises, protocole sur le commerce des services, protocole sur les règles et procédures relatives aux différends*. Consulté le 15 oct. 2024 sur https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-treaty-consolidted_text_on_cfta_-_fr.pdf

Union africaine (2020). *Stratégie de transformation numérique pour l'Afrique.* Consulté le 12 oct. 2024 sur https://au.int/sites/default/files/documents/38507-doc-DTS_for_Africa_2020-2030_French.pdf

Union africaine (2022). *Cadre stratégique de l'UA en matière de données*. Consulté le 12 sept. 2024 sur https://au.int/sites/default/files/documents/42078-doc-AU-DATA-POLICY-FRAMEWORK-FR.pdf

Union africaine (2024a). *African Digital Compact*. Consulté le 24 nov. 2024 sur https://au.int/sites/default/files/documents/44005-doc-AU_Digital_Compact_V4.pdf

Union africaine (2024b). *L'UA met en place un cadre de suivi et d'évaluation de l'état de l'intégration régionale africaine*. Consulté le 8 oct. 2024 sur https://au.int/fr/articles/lua-met-en-place-un-cadre-de-suivi-et-devaluation-de-letat-de-lintegration-regionale

Wellisz, Ch. (2022). *Opérations en devises en Afrique : la fin des carcans*. FMI. Consulté le 12 sept. 2024 sur https://www.imf.org/fr/Publications/fandd/issues/2022/09/Digital-Journeys-Africa-freeing-foreign-exchange-wellisz#:~:text=L'objectif%20de%20ce%20syst%C3%A8me,42%20monnaies%20du%20continent%20africain